Qualitätssicherung aktive Leistungen: QS 4/2020

Wie haben Kund*innen in den letzten 12 Monaten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen, die zum Zeitpunkt der Integration nicht dem Vermittlungsbereich zugeordnet waren?

Ansprechpartner[1]: Tanja Erdmann, Christoph Haier (FD 56.2) und Petra Sens (FD 56.5)

Abschlussbericht

Inhalt

1. Einleitung 2

2. Auswertung und Analyse der Daten 2

2.1. Differenzierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsaufnahmen anhand des Statistikeintrags 2
2.2. Fehlende Ressourcen als Steuerungsansatz 3
2.3. Maßnahmen und Unterstützung des FM 4
2.3.1. Niedrigschwellige Maßnahmen 4
2.3.2. Sprach- und Integrationskurse 5
2.3.3. Leistungen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt / Förderung beruflicher Weiterbildung 5
2.3.4. Weitere Unterstützungsleistungen 5
2.4. Differenzierung der aufgenommenen Beschäftigungen 6
2.5. Keine nachvollziehbare Dokumentation 6

3. Gesamtwürdigung 7

4. Einzelheiten zur Stichprobe 8

5. Verweis auf die zugrundeliegenden Dokumente 9

[1] Die in dem Abschlussbericht gemachten Angaben beziehen sich sowohl auf die männliche, die weibliche als auch auf die unbestimmte Form. Zur besseren Lesbarkeit wird die männliche Ausdrucksform verwendet.

1. Einleitung

Im Rahmen der QS 4 hat sich das QS-Team mit der nachfolgenden Fragestellung beschäftigt: „Wie haben Kund*innen in den letzten 12 Monaten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen, die zum Zeitpunkt der Integration nicht dem Vermittlungsbereich zugeordnet waren?“

Aufgrund der regelmäßig wiederkehrenden statistischen Monatsauswertungen bezogen auf die Integrationszahlen ist aufgefallen, dass Integrationen nicht ausschließlich in dem hierfür laut dem Integrationskonzept zuständigen Vermittlungsbereich stattfinden, sondern auch in einem nicht unbeträchtlichen Maße (ca. 52 % aller Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen im Prüfzeitraum) während der Betreuung durch das Regel- bzw. Spezial-Fallmanagement (FM) erfolgen.

Laut Integrationskonzept soll die Vermittlungsarbeit konsequent in der Jobakademie und im AV/AGS erfolgen. Die Vermittlungsarbeit erfolgt dabei grundsätzlich nur mit Kunden der Handlungsstrategie Integration. Mit der Wahl der Handlungsstrategie Integration wird ausgedrückt, dass aktuell die Vermittlungsarbeit bzw. die unmittelbare Unterstützung von Integrationsaktivitäten im Vordergrund steht. Die statistischen Monatsauswertungen zeigen jedoch, dass sich auch Kunden in den Arbeitsmarkt integrieren, bei denen nicht die Handlungsstrategie Integration gewählt wurde und die nicht dem Vermittlungsbereich zugeordnet sind.

Insgesamt wurden 89 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsaufnahmen in einem 12-Monats-Zeitraum betrachtet. Bei den Kunden handelt es sich ausschließlich um Kunden der Handlungsstrategien Grundbetreuung/passiv und Grundbetreuung/aktivierbar sowie Entwicklung, deren zuständiger FM zum Zeitpunkt der Integration nicht im Vermittlungsbereich tätig war.

2. Auswertung und Analyse der Daten

2.1. Differenzierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsaufnahmen anhand des Statistikeintrags

Die Frage „Wie haben Kund*innen in den letzten 12 Monaten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen, die zum Zeitpunkt der Integration nicht dem Vermittlungsbereich zugeordnet waren?“ ist interessant, um festzustellen, in welchem Maße die Integrationen überhaupt aus Unterstützungsangeboten des Jobcenters resultieren. Diese Frage ist dahingehend relevant, die Unterstützungsangebote des Jobcenters zielführend zu gestalten.

Um sich dieser Frage zu nähern, könnten die Kunden z.B. anhand des in comp.ASS unter der Beschäftigung im Lebenslauf angelegten Statistikeintrags differenziert werden. Dieser Statistikeintrag kann unterscheiden, ob eine Beschäftigung selbst gesucht oder durch den zugelassenen kommunalen Träger vermittelt wurde. Da es keine verbindlichen Dokumentationsvorgaben für das FM bezüglich der Datenpflege unter diesem Eintrag gibt, sind die hierüber zu erhebenden Daten jedoch nicht zuverlässig.

Auch unter Berücksichtigung der dokumentierten Arbeit des FM kann nicht eindeutig festgestellt werden, wie und in welchem Maße die Arbeitsmarktintegration erfolgte. Es wurde zwar dokumentiert, dass sich die Kunden in Maßnahmen befanden und/oder durch das FM aktiv betreut wurden, ein Rückschluss auf den eigentlichen Integrationsprozess lässt sich daraus jedoch nicht ziehen.

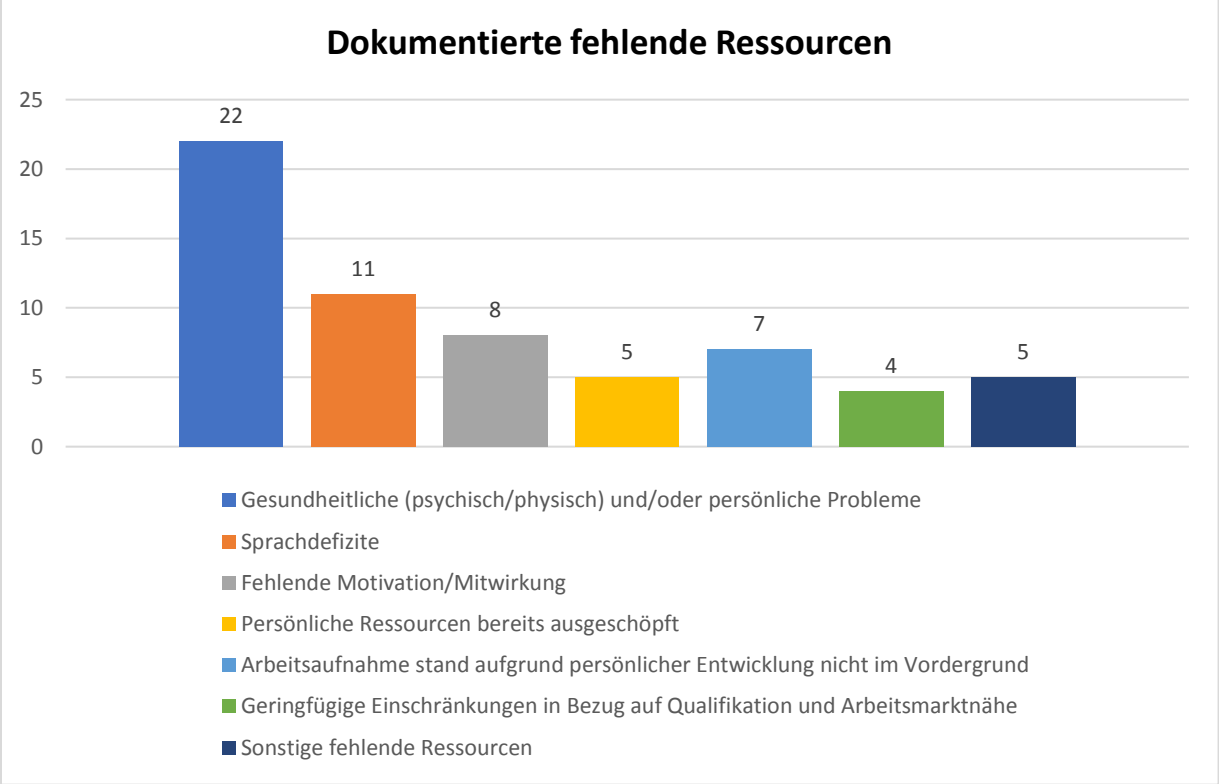
Handlungsempfehlung

Sofern künftig Auswertungen ermöglicht werden sollen, aus denen zuverlässig Daten über die Integration in den Arbeitsmarkt erhoben werden können, muss es verbindliche Vorgaben für die Datenpflege geben. Für die Dokumentation kann das o.g. Statistikfeld genutzt werden.

2.2. Fehlende Ressourcen als Steuerungsansatz

Bei der Auswertung der Daten ist deutlich geworden, dass bei dem überwiegenden Anteil der Kunden (62 von 89 Kunden, also ca. 70 %) aufgrund des aktuellen Status und der Lebenssituation eine erfolgversprechende Integration aus Sicht des FM nicht möglich erschien. Nach Ansicht der Prüfteams wurden die Kunden aus diesem Grund nicht an den Vermittlungsbereich gesteuert.

Folgende dokumentierte Lebenssituationen und anderweitig fehlende Ressourcen haben aus Sicht des FM gegen eine erfolgversprechende Integration gesprochen:



Anhand der Falldokumentation ist nicht immer ersichtlich, welche konkreten und individuellen Sachverhalte einer Arbeitsaufnahme entgegengestanden haben. Offensichtlich ist jedoch, dass die individuellen Sachverhalte tatsächlich nicht so schwerwiegend waren, als dass sie einer Beschäftigungsaufnahme widersprochen hätten.

Handlungsempfehlung

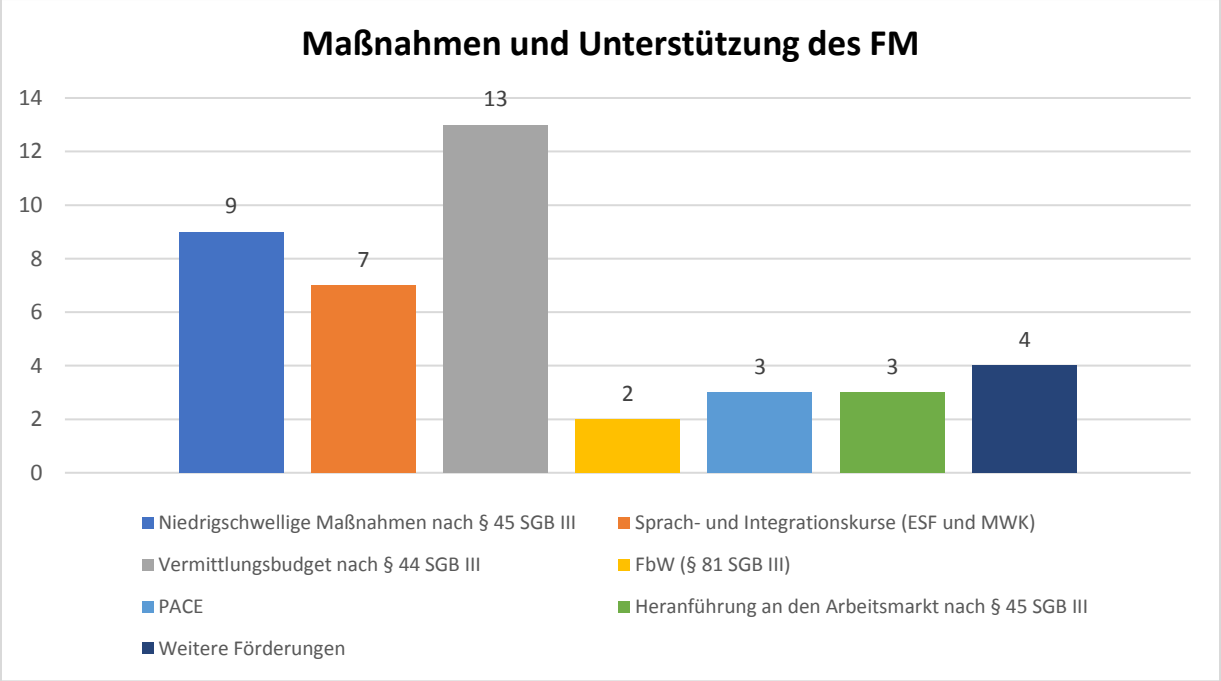
Die Tatsache, dass der Kunde eine Beschäftigung aufnehmen konnte, spricht dafür, dass das FM die Erheblichkeit der fehlenden Ressourcen nichtzutreffend eingeschätzt hat und sich der Kunde durchaus dazu in der Lage gesehen hat, eine Beschäftigung aufzunehmen. Es ist somit festzustellen, dass Kunden anhand ihrer vermeintlichen „Vermittlungshemmnisse“ durch das FM gesteuert werden. Dieser Steuerungsansatz entspricht jedoch nicht dem Integrationskonzept und ist dahingehend zwingend zu überprüfen.

Hat ein Kunde den klaren und eindeutigen Wunsch geäußert, zu arbeiten, ist dieser Wunsch des Kunden bei der weiteren Zusammenarbeit zwischen Kunden und FM besonders zu berücksichtigen. Äußert ein Kunde nicht eindeutig den Wunsch, ist er durch das FM nach seinen Vorstellungen und Möglichkeiten bezüglich einer Arbeitsaufnahme zu befragen. Im Idealfall sollten Kunde und FM dabei gemeinsam eine sinnvolle Förderstrategie entwickeln.

2.3. Maßnahmen und Unterstützung des FM

Um festzustellen, ob Maßnahmen oder anderweitige Förderungen einen positiven Einfluss auf das Integrationsverhalten der Kunden haben, hat sich das QS-Team mit der Differenzierung vorangegangener Förderungen beschäftigt.

Hierbei wurde festgestellt, dass den Kunden die folgenden Förderungen gewährt wurden:



2.3.1. Niedrigschwellige Maßnahmen

Ein nicht unwesentlicher Teil der Förderungen erfolgte im niedrigschwelligen Bereich. Hierunter werden sowohl das PACE als auch niedrigschwellige Maßnahmen nach § 45 SGB III (LeBe, ProZukunft, Werk-Statt-Schule, Jugendwerkstatt, BIC CARE) gezählt.

Bei niedrigschwelligen Maßnahmen steht die Möglichkeit einer Beschäftigungsaufnahme nicht im Fokus, sondern die Entwicklung der Persönlichkeit und die Erlangung von Alltagskompetenzen. I.d.R. stellen solche Maßnahmen den Ausgangspunkt für darauf aufbauende weitere Förderungen dar.

2.3.2. Sprach- und Integrationskurse

Weiterhin befand sich ein nicht unerheblicher Teil der Kunden in Sprach- und Integrationskursen. Sprach- und Integrationskurse können je nach Zielgruppe den Ausgangspunkt für weitere Förderungen darstellen, oder aber bereits den Übergang zum Vermittlungsbereich bedeuten. Bei der Sprachförderung steht das Ziel einer Beschäftigungsaufnahme nicht im Vordergrund, da bisher davon ausgegangen wurde, dass eine ausreichende Sprachkompetenz erlangt werden muss, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

2.3.3. Leistungen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt / Förderung beruflicher Weiterbildung

Bei der Förderung einer beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie bei Leistungen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt sollten die Ressourcen des Kunden grundsätzlich nur noch im Hinblick auf die Qualifikation des Kunden fehlen. Der Abschluss der jeweiligen Maßnahme ist die Voraussetzung für den Übergang in den Vermittlungsbereich und damit in die Integration in den Arbeitsmarkt.

2.3.4. Weitere Unterstützungsleistungen

Weitere Unterstützungsleistungen beinhalten sowohl Leistungen aus dem Vermittlungsbudget als auch allgemeine Coachings durch das FM oder die Gewährung des Einstiegsgelds nach § 16b SGB II. Bei den Leistungen aus dem Vermittlungsbudget handelt es sich überwiegend um Mobilitätsförderungen und/oder Bewerbungskosten. Mobilitätsförderungen und das Einstiegsgeld werden i.d.R. gewährt, wenn sich eine Beschäftigungsaufnahme anbahnt oder diese unmittelbar bevorsteht.

<u>Handlungsempfehlung</u>
Die vorliegende Datenlage gibt zwar einen Ausblick darauf, welche Maßnahmen und Unterstützungsleistungen einer Integration vorausgegangenen sind. Sie lässt jedoch keine weiteren Rückschlüsse auf das Integrationsverhalten des Kunden zu und dient damit lediglich als Entscheidungsgrundlage, welche Unterstützungsleistungen ggf. für eine zukünftige nähere Betrachtung in Frage kommen können.

Um tatsächlich festzustellen, ob die jeweiligen Förderungen einen besonders positiven Einfluss auf die Integration genommen haben könnten, wäre entweder eine Evaluation der jeweiligen Maßnahme oder aber eine intensive Betrachtung des Einzelfalls im Rahmen einer weiteren QS-Maßnahme erforderlich.

2.4. Differenzierung der aufgenommenen Beschäftigungen

Knapp ¾ der Kunden, bei denen eine erfolgsversprechende Integration aus Sicht des FM nicht möglich erschien und die dennoch den Weg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fanden, haben eine Helfertätigkeit aufgenommen (46 von 62 Kunden). Von diesen 46 Kunden weisen mehr als 89 % keine qualifizierte berufliche Vorbildung auf.

10 Personen der vorgenannten Kundengruppe, haben innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr bis zum Zeitpunkt der Integration keine etwaige Förderung durch das FM erhalten. Auch bestand in dieser Zeit keinerlei Kontakt mit dem FM. Anhand der Datenlage lässt sich somit feststellen, dass sich diese Kunden ohne jegliches Zutun des FM in eine Helfertätigkeit integriert haben.

Dem gegenüber hat sich ca. ¼ der benannten Kundengruppe in qualifizierte Beschäftigungen integriert. Der überwiegende Anteil dieser Kunden (81,3 %) weist auch eine qualifizierte berufliche Vorbildung auf.

Handlungsempfehlung
Das Ziel des Jobcenters ist eine nachhaltige und langfristige Integration. Den Kunden ohne qualifizierte berufliche Vorbildung sind die Vorzüge einer Qualifizierung aufzuzeigen. Bei Integrationen im Helferbereich ist zu befürchten, dass diese Beschäftigungen regelmäßig nur von kurzer Dauer sind oder aufgrund des digitalen Wandels ein baldiger Verlust der Beschäftigung droht.

Sollte jedoch der ausdrückliche Wunsch des Kunden auf eine Integration in Helfertätigkeiten führend sein, so ist im Rahmen der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit gemeinsam auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Fehlende persönliche Ressourcen sind bei der Zielerreichung insoweit durch das FM zunächst zu vernachlässigen.

2.5. Keine nachvollziehbare Dokumentation

Bei 27 Kunden (30,3 %) kamen die Prüfteams zu dem Ergebnis, dass eine Integration dieser Kunden in den nächsten 3 bis 6 Monaten auf Grundlage der vorangegangenen Dokumentation der letzten 12 Monate wahrscheinlich gewesen sein dürfte. Etwaige Gründe, die aus Sicht des FM vermeintlich gegen eine Steuerung der Kunden in den Vermittlungsbereich gesprochen haben könnten, waren jedenfalls nicht dokumentiert. Den hiervon betroffenen FM wurde daher die Möglichkeit gegeben, zu den jeweils geprüften Fällen ergänzend Stellung zu nehmen.

Zu insgesamt 23 Prüffällen erging eine Rückmeldung seitens des FM. Die Auswertung der Rückmeldung ergab, dass auch diese geprüften Fälle einer weitergehenden Differenzierung bedürfen. Die verbliebenen 4 Fälle, zu denen keine Rückmeldung eingegangen sind, können bei der Analyse aufgrund mangelnder Daten nicht berücksichtigt werden.

In 4 Fällen wurden im Rahmen der Stellungnahme des FM weitere vermeintlich fehlende Ressourcen dargelegt. Diese waren offensichtlich nicht oder nicht ausreichend dokumentiert, sodass sie den Prüfteams nicht ersichtlich gewesen sind.

In 8 Fällen war dem FM eine rechtzeitige Abgabe an den Vermittlungsbereich nicht möglich. Hierbei handelt es sich um Fälle, in denen der zuständige FM auf eine Änderung der Lebenssituation (Arbeitsplatzwechsel, Beschäftigungsaufnahme trotz geplantem Studium o.ä.) nicht rechtzeitig reagieren konnte, da die Kontaktdichte offenbar nicht ausreichend war.

In 11 Fällen konnte festgestellt werden, dass diese - auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des FM - keine erkennbare Begründung liefern, warum der Kunde nicht an den Vermittlungsbereich abgegeben wurde.

3. Gesamtwürdigung

Bei der Untersuchung der Ausgangsfrage konnten nur bedingt aussagekräftige Daten gewonnen werden. Dies resultiert aus zwei Ursachen:

Erstens war aus der Falldokumentation für die Prüfteams nur unzureichend zu ermitteln, warum mit Kunden, die sich in den Arbeitsmarkt integriert haben, eine bestimmte Handlungsstrategie bzw. ein bestimmter Plan verfolgt wurde. Dieses Ergebnis verweist auf das Problem der inhaltlich sehr unterschiedlichen Falldokumentationen, das bereits in den vorangegangenen QS-Abschlussberichten hervorgehoben wurde.

Zweitens wurde im Prüfprozess das Kriterium „Vermittlungshemmnis“ zur Erklärung gewählt, warum eine Abgabe an den Vermittlungsbereich nicht stattgefunden hat. Das QS-Team versuchte bei der Auswertung der Daten, die Kundensteuerung mit dem Vorliegen von Belastungssituationen der Kunden zu begründen und zu bewerten. Das sollte eine Einordnung ermöglichen, ob die Kundensteuerung angesichts der Fallsituation angemessen oder nicht angemessen war.

Mit diesem Vorgehen hat das QS-Team jedoch selbst ein Kriterium angewandt, das ursächlich dafür sein dürfte, dass die Kunden nicht an den Vermittlungsbereich abgegeben wurden. Denn offensichtlich wurde die Passage aus dem Integrationskonzept *„Es ist erfolgversprechend, den Kunden aktuell mit Hilfe der Jobakademie oder der AV/AGS aktiv zu fördern. Erfolgversprechend bedeutet: Der Fallmanager prognostiziert, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten drei bis sechs Monaten gelingen kann“* sowohl von den FM als auch von den Prüfteams so interpretiert, dass diese Prognose wesentlich auf das Vorliegen von „Vermittlungshemmnissen“ gestützt werden soll. Dies ist jedoch im Integrationskonzept so nicht vorgesehen. Das Integrationskonzept basiert vielmehr auf einem ressourcenorientierten Ansatz: *„Ist der Kunde aktuell in der Lage und insbesondere motiviert, die Förderung anzunehmen, um sich in Richtung Arbeitsmarkt/Unabhängigkeit vom Leistungsbezug zu entwickeln? Oder ist es nach Einschätzung des Fallmanagers zumindest wahrscheinlich, den Kunden aktuell zu einer entsprechenden Mitwirkung zu motivieren? Kurz: Verfügt der Kunde aktuell über die Ressourcen, seine Situation zu verändern?“*

Das QS-Team musste deshalb von diesem Einordnungs- und Bewertungsansatz im weiteren Untersuchungsverlauf Abstand nehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die o.g. Passagen im Integrationskonzept offensichtlich in dem Sinne interpretiert werden, dass die Handlungsstrategie Integration für Kunden mit erheblichen Belastungssituationen nicht in Frage kommt und diese Kunden auch nicht an den Vermittlungsbereich abgegeben werden können. Dass diese Interpretation unzutreffend ist, zeigt sich in den untersuchten Fällen daran, dass sich Kunden mit vermeintlichen „Vermittlungshemmnissen“ in etlichen Fällen in den Arbeitsmarkt integrieren konnten.

Handlungsempfehlungen

Die Falldokumentation muss so standardisiert werden, dass die Erwägungen und Vereinbarungen von Kunden und FM unmissverständlich nachvollziehbar sind. Dies ermöglicht es z.B. auch Außenstehenden, das Vorgehen des FM zu verstehen.

Soweit die Kundendifferenzierung nach Handlungsstrategien in ihrer bisherigen Form beibehalten werden soll, muss für die Beratungsarbeit klargestellt werden, dass das Integrationskonzept von einem ressourcenorientierten Ansatz ausgeht. Es muss die Interpretation vermieden werden, dass Kunden mit bestimmten „Vermittlungshemmnissen" nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar sind und/oder zumindest nicht durch den Vermittlungsbereich unterstützt werden können.

In einer weitergehenden Perspektive sollte überlegt werden, ob die Definition der Handlungsstrategien in ihrer bisherigen Form und die darauf aufbauende Arbeitsteilung zwischen Vermittlungsbereich und FM noch als zielführend bewertet wird.

4. Einzelheiten zur Stichprobe

Die Stichprobe wurde vom Fachdienst 56.3 EDV am 16.09.2020 mit Hilfe der comp.ASS-Daten erhoben. Die Stichprobe beinhaltet die nachfolgenden Kriterien:

- Monat der Integration
- Handlungsstrategie zum Zeitpunkt der Integration
- Monat der Anlage der entsprechenden Handlungsstrategie
- Aufschlüsselung aller Integrationen in sv-pflichtige Arbeitsverhältnisse, Selbständigkeit und Ausbildung
- Angaben zum zuständigen FM (Name, E-Mail) zum Zeitpunkt der Integration
- getrennt nach Standorten Landkreis Göttingen/Fachdienste Stadt Göttingen

Für die Erhebung wurde der Prüfzeitraum vom 01.06.2019 bis 31.05.2020 zu Grunde gelegt. Das jeweils zu betrachtende Integrationsdatum liegt somit innerhalb dieses Zeitraums. Die Erhebung wurde im Zeitraum 21.09.2020 bis 23.10.2020 in allen operativen Fachdiensten des Jobcenters (Landkreis) und den Fachdiensten des Jobcenters (Stadt Göttingen) durchgeführt.

Während des Prüfzeitraums haben sich insgesamt 2.150 Kunden in eine sv-pflichtige Beschäftigung integriert. 1.120 dieser Kunden waren zum Zeitpunkt ihrer Integration weder dem Vermittlungsbereich noch der Handlungsstrategie Integration zugeordnet. Diese Fälle stellen somit die Grundgesamtheit der zu prüfenden Fälle dar. Die zu prüfenden Fälle (insgesamt 89) wurden per Zufall prozentual nach Auftreten pro Fachdienst - bezogen auf die Grundgesamtheit - ausgewählt. Diese Fälle wurden dem jeweiligen Prüfteam, bestehend aus einem Mitarbeiter der Fachaufsicht und der zuständigen Teamleitung/Fachdienstleitung hälftig zugewiesen. Dem Prüfteam wurden die Fälle vor Erhebungsbeginn per E-Mail in Form von Zugangscodes und dem entsprechenden Link für das zu verwendende Programm LimeSurvey mitgeteilt. Die Falluntersuchung erfolgte i.d.R. gemeinsam. In den Fällen, in denen das Prüfteam zu dem Ergebnis kam, dass der Kunde dem Vermittlungsbereich hätte zugeordnet werden sollen, erfolgte eine zusätzliche Befragung des zuständigen FM. Per E-Mail wurden die Zugangscodes und der Link für den FM-Fragebogen versendet.

Ausgehend vom Integrationsdatum wurde i.d.R. die Dokumentation der letzten 12 Monate (Betrachtungszeitraum) gesichtet. Als Informationsquelle wurden vorrangig comp.ASS-Einträge (Termineinträge, Prozessschritteinträge, Maßnahmenkarte) genutzt.

Das QS-Team hat entschieden, dass sv-pflichtige Arbeitsverhältnisse genug „Prüfmaterial" hergeben. Deshalb wurden Integrationen in Selbständigkeit und Ausbildung in der QS 4 nicht berücksichtigt. Insbesondere das Thema „Integration in Ausbildung" ist ggf. als eigenes Prüfthema einer QS in Betracht zu ziehen.

Weiterhin ist dem QS-Team aufgefallen, dass die Kundengruppe der unter 25-Jährigen, die sich in Helfertätigkeiten integriert hat, einen Gesamtanteil von 23,6 % aller Prüffälle (21 von 89 geprüften Fälle) ausmacht. Es wird deshalb empfohlen, auch hier die Hintergründe ggf. im Rahmen einer QS zu eruieren, da die im Rahmen der QS 4/2020 erhobenen Daten keine weiteren Rückschlüsse gestatten.

5. Verweis auf die zugrundeliegenden Dokumente

Die Fragebögen sind unter folgendem Link abgelegt:
F:\FD56.2\3_Qualitätssicherung\2020\QS 4-2020 Integration nicht Vermittlungsbereich\5 Bericht

Die erhobenen Daten sind unter folgendem Link abgelegt:
F:\FD56.2\3_Qualitätssicherung\2020\QS_4-2020_Integration_nicht_Vermittlungsbereich\4 Analyse

Freigegeben

23.04.2021